

XII CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA

**EMENDAS PARLAMENTARES, FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E
COMPETITIVIDADE POLÍTICA NO BRASIL**

Clóvis Alberto Vieira de Melo (UFCG)
Amanda Congo da Silva Simões (UFCG)
Dayane Rossy Pereira de Oliveira (UFCG)
Yonara Kelly Alves de Brito (UFCG)

Eixo temático: Processos eleitorais e órgãos eleitorais, Participação Política

Lisboa, Portugal

17 ao 20 de julho de 2024

RESUMO

Em 2015, o Congresso Nacional brasileiro aprovou as emendas impositivas, um mecanismo que permite aos parlamentares modificar o orçamento da União e direcionar recursos para suas bases eleitorais, os quais necessariamente devem ser empenhados pelo Governo Federal. No mesmo ano, o Supremo Tribunal Federal proibiu o financiamento empresarial de campanha. A partir de 2017, além dos recursos do fundo partidário já existente, os parlamentares passaram a contar com o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), destinado especificamente aos anos eleitorais. Esse fundo em 2022 foi de 4,9 bilhões de reais. Já os valores de emendas parlamentares em 2023 chegaram a 35 bilhões de reais. Sugere-se nesse trabalho que essas mudanças institucionais beneficiaram significativamente os incumbentes e contribuíram para a redução da competitividade nas campanhas eleitorais de Deputados Federais no Brasil.

Palavras-chaves: financiamento eleitoral; emendas parlamentares; deputado federal; competição eleitoral

INTRODUÇÃO

Ao se discutir a relação entre dinheiro e política no contexto de disputas por cargos eletivos, surge uma preocupação significativa sobre como financiadores podem exercer uma influência desproporcional no processo eleitoral. Tal influência pode resultar na eleição de candidatos que favoreçam esses financiadores no exercício do cargo, levando à captura de interesses públicos por grupos ou corporações. Isso pode culminar em casos de corrupção ou na erosão da confiança pública no sistema político. No entanto, o que ocorre quando essa influência desproporcional é exercida pelo próprio Estado?

Entre 2015 e 2017, o Brasil passou por três mudanças institucionais significativas, nas quais o dinheiro público assumiu um papel central no processo eleitoral. A primeira grande mudança foi a criação do instituto das emendas impositivas, por meio da Emenda Constitucional nº 86/2015, que tornou obrigatória a execução, pelo Poder Executivo, das emendas individuais ao orçamento. A execução dessas emendas pode potencializar eleitoralmente os parlamentares em suas bases eleitorais.

A segunda mudança foi o fim das doações de campanha por empresas, aprovado pelo Supremo Tribunal Federal em setembro de 2015. Esta decisão

visava evitar a influência de empresas nas eleições, e ocorreu no contexto de grandes escândalos de corrupção envolvendo doadores e agentes públicos, como revelado pela operação Lava Jato.

E por fim, em a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), que é um fundo público, que objetiva financiar campanhas eleitorais no país.

Este estudo argumenta que as mudanças institucionais mencionadas criaram um contexto de desigualdade competitiva no processo eleitoral entre detentores de cargos eletivos, ou seja, os incumbentes e desafiantes. Ao analisar as eleições para deputados federais em 2014 e 2018, verificou-se uma grande discrepância nos recursos disponíveis entre os dois tipos de concorrentes. Os resultados indicam que, de 2014 para 2018, os deputados federais que se candidataram à reeleição ampliaram suas chances de sucesso eleitoral de 11 para 25 vezes, o que pode ser atribuído as mudanças institucionais destacadas. Ou seja, tais mudanças favoreceram e muito os incumbentes, em detrimento daqueles que sem mandato, desejam disputar um cargo público.

Os dados utilizados nesta pesquisa foram obtidos junto ao Tribunal Superior Eleitoral, ao sistema Siga Brasil (para a eleição de 2014) e ao portal da transparência da Controladoria-Geral da União.

O FIM DAS DOAÇÕES EMPRESARIAIS PARA CAMPANHA ELEITORAL NO BRASIL

O financiamento de campanhas é um tema frequentemente debatido quando se discute a democracia e competição eleitoral. O envolvimento do dinheiro na política pode influenciar tanto a igualdade das condições de disputa (Przeworski, 1994) quanto os resultados do processo eleitoral (Samuels, 2003; Speck, 2005; Santos, 2018). Nesse contexto, Casas e Zovatto (2010) destacam que, embora a democracia não tenha um preço, ela possui um custo operacional que requer recursos econômicos para seu funcionamento adequado. Nesse contexto, discute-se formas distintas de financiamento, possuindo centralidade o debate sobre o financiamento público e empresarial.

Os defensores das doações de pessoas jurídicas argumentam que as empresas e outras entidades têm o direito de participar no processo democrático, pois as políticas governamentais impactam diretamente seus negócios e interesses. As doações corporativas são vistas como uma forma legítima de apoio a candidatos e partidos que compartilham suas visões e prioridades.

Outro argumento favorável é a ideia de que as doações empresariais podem reduzir a dependência de financiamento público para campanhas, aliviando os cofres públicos e permitindo que recursos governamentais sejam direcionados para outras áreas críticas, como saúde e educação. Além disso, em sistemas onde as doações de pessoas físicas são limitadas, as contribuições empresariais podem preencher essa lacuna, garantindo que campanhas sejam adequadamente financiadas e competitivas.

Por outro lado, os críticos das doações de pessoas jurídicas argumentam que elas podem levar a uma influência desproporcional de grandes empresas e grupos de interesse sobre o processo político, comprometendo a equidade democrática. Há uma preocupação significativa de que candidatos e partidos que recebem grandes doações possam sentir-se obrigados a atender aos interesses dos doadores, em detrimento do interesse público. Esse cenário pode resultar em políticas que favorecem corporações específicas, aumentando a desigualdade e corroendo a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas.

Ademais, as doações de pessoas jurídicas podem criar barreiras para a entrada de novos candidatos e partidos, perpetuando o poder político de incumbentes e grupos estabelecidos. Em muitos casos, as empresas preferem financiar candidatos com maior probabilidade de vitória, o que pode distorcer a competição eleitoral e reduzir a diversidade de opções políticas disponíveis para os eleitores.

No Brasil, atualmente, existem 29 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Para apoiar financeiramente esses partidos, duas principais fontes de recursos públicos são utilizadas no financiamento das campanhas eleitorais: o fundo eleitoral e o fundo partidário. O fundo eleitoral é formado por verbas orçamentárias da União, alocadas anualmente em função

das eleições, com o objetivo principal de financiar as campanhas eleitorais dos candidatos. Já o fundo partidário, destinado ao financiamento das atividades regulares dos partidos e das campanhas dos candidatos afiliados, também é composto por recursos públicos.

À vista disso, os estudos mostram que ao longo dos anos, especificamente entre as eleições de 1994 e 2014, o apoio financeiro empresarial predominou nas campanhas eleitorais brasileiras (Mancuso e Speck, 2015; Santos, 2018). Dessa maneira, este recurso, em certa medida, contribuiu para as distorções tanto na competição eleitoral quanto na representação política. Silva e Cervi (2017), ao analisarem as formas de arrecadação de recursos para os cargos de deputado federal em um período que abrange os anos de 2010 a 2014, argumentam que houve uma mudança no padrão de financiamento eleitoral por empresas, no qual reduziram a dimensão de doações para candidatos de forma direta e aumentaram as doações aos partidos.

Essa mudança revela que os partidos já tinham um controle significativo sobre a distribuição de recursos aos candidatos antes mesmo da proibição do financiamento empresarial e da criação do Fundo Eleitoral. Anteriormente a 2015 as campanhas políticas no Brasil podiam ser financiadas de três maneiras. O financiamento público, por meio do fundo partidário, além do tempo de propaganda eleitoral gratuita em rádios e emissoras de televisão. E os financiamentos de pessoas físicas e empresas.

Em 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucional as doações de pessoas jurídicas, argumentando que comprometia a igualdade de oportunidades entre candidatos e violava princípios democráticos fundamentais. A decisão do STF visou reduzir a influência desproporcional das empresas no processo eleitoral e promover maior equidade e transparência nas campanhas eleitorais. Desde então, apenas pessoas físicas podem fazer doações para campanhas, dentro de limites estabelecidos por lei.

A proibição do financiamento empresarial teve implicações significativas para a disputa eleitoral. Primeiro, essa mudança buscou diminuir a influência do poder econômico nas eleições, promovendo uma competição mais justa e

equilibrada entre os candidatos. Segundo, ao limitar as fontes de financiamento a doações de pessoas físicas e fundos públicos, a medida visou aumentar a transparência e a prestação de contas nas campanhas eleitorais, reduzindo o risco de corrupção e o uso de recursos ilícitos.

Além disso, a transição para um modelo de financiamento baseado em doações de pessoas físicas e fundos públicos trouxe desafios aos partidos políticos, que precisaram adaptar suas estratégias de arrecadação de recursos. A necessidade de engajar eleitores e buscar pequenas doações individuais tornou-se mais evidente, promovendo uma maior participação popular no processo eleitoral. No entanto, ainda há debates sobre a eficácia dessas mudanças e se elas realmente conseguiram atingir os objetivos propostos de reduzir a desigualdade e a corrupção no financiamento de campanhas eleitorais (Santos, 2018).

EMENDAS IMPOSITIVAS: RECURSOS LÍQUIDOS E CERTO

O sistema político brasileiro é um intrincado campo de jogo onde a combinação de proporcionalidade, multipartidarismo e presidencialismo delinea as dinâmicas entre Executivo e Legislativo. Esta interação, crucial para a governabilidade, frequentemente se desenrola através de coalizões que moldam a agenda política e influenciam diretamente nas decisões legislativas. No centro dessas negociações estão as emendas parlamentares, mecanismos destinados oficialmente à alocação de recursos para projetos de interesse público, mas que também se tornaram ferramentas estratégicas para fortalecer o desempenho eleitoral dos legisladores. Esta dualidade entre função pública e vantagem política revela não apenas os desafios da representação democrática no Brasil contemporâneo, mas também as complexidades éticas e institucionais que permeiam o uso desses recursos.

As características de operacionalidade do sistema político brasileiro, ao combinar proporcionalidade, multipartidarismo e presidencialismo (Abranches, 1988), estariam fadadas à inoperância e ineficiência, tornando necessária a composição de coalizões para manter a governabilidade. As coalizões agem de forma essencial para manter acordos entre presidente e legisladores, sendo um

meio de controle que impõe aos atores ações comportamentais desejadas pelo governo detentor e gerente da coalizão (McCubbins, Noll e Weingast, 1989).

O poder Executivo possui grande margem para legislar e impor medidas institucionais de sua preferência (Pereira e Muller, 2000). O Presidente da República possui poderes proativos (Medidas Provisórias), reativos (Vetos) e, por fim, a capacidade de moldar e definir a agenda do Congresso (Mainwaring e Shugart, 1997). Sob esses aspectos, os parlamentares encontram dificuldades para a execução de suas funções. Já que o presidente possui grande força e poder mediante o uso de suas prerrogativas, predomina sobre o Legislativo, dominando a agenda parlamentar em um jogo estratégico que busca antecipar as reações e criando um espaço de negociação para atender suas necessidades.

Em 1988, com a nova Constituição, os parlamentares passaram a participar, mesmo que de forma mínima no processo orçamentário, configurando-se um espaço importante na análise da relação entre os poderes e na composição de coalizões, sendo uma inovação que fortaleceu a participação do Congresso nas discussões acerca do planejamento, remanejamento e indicações de aplicações dos recursos orçamentários, descentralizando para localidades e visando atender as diversas demandas sociais com as emendas parlamentares (Sodré e Alves, 2002).

Sabe-se que a elaboração orçamentária é de responsabilidade do presidente, que a envia para discussão e análise no Congresso. Após esse processo de análise, cada parlamentar pode alterar parte desse orçamento através de emendas individuais ou de emendas propostas por bancadas, comissões e relatores, que alteram as programações propostas pelo Executivo ou criam novas programações.

Segundo parte da literatura (Pereira e Mueller, 2002, 2003; Raile, Pereira e Power, 2011), as emendas tornam-se um dos componentes decisivos no jogo político brasileiro, pois permitem o controle gerencial das coalizões por parte do Executivo sobre o comportamento do Legislativo, e estes atores agem com o foco na alocação de recursos e benefícios, afim de maximizar os ganhos e obter voto. Segundo Pereira e Mueller (2002), o Congresso mesmo quando tem a

efetividade na participação nas matérias orçamentárias, direciona os recursos para suas bases eleitorais, pois as regras eleitorais e o poder do presidente oferecem incentivos paradoxais para que tenham comportamentos individuais.

As emendas passaram a ser usadas cada vez mais como um instrumento de barganha em momentos decisivos por parte do Executivo e reflete na arena eleitoral do Legislativo que visa a necessidade básica de garantir a reeleição (Limongi e Figueiredo, 2006). Usadas como moeda em troca de apoio que torna o jogo entre os poderes uma sequência de negociações, esses recursos produzem efeitos públicos e, como consequência, as pessoas deixam de se preocupar com as questões de caráter nacional e passam a valorizar a atuação local dos políticos, conectando a destinação dos recursos com foco em beneficiar essas localidades com a expectativa de que se transformem em votos e apoio político (Figueiredo e Limongi, 2002; Mesquita, 2008).

A distribuição das emendas possui caráter político importante e são meios pelos quais deputados federais e senadores beneficiam seus redutos com projetos locais, executados em parcerias principalmente com os prefeitos, que tem papel fundamental de garantir o título da obra do parlamentar e manter a memória da população ativa para produzir resultados eleitorais e garantir, em certa medida, a sobrevivência política (Baião e Couto, 2017).

Até 2015 as emendas parlamentares possuíam apenas um caráter autorizativo. Não havia obrigatoriedade por parte do poder Executivo de implementar a emendas proposta. Foram inúmeras as iniciativas de projeto de lei para tornar a execução das emendas parlamentares obrigatórios. O que só veio a ocorrer a partir da aprovação da Emendas Constitucional nº 86, ocorrida em 2015, que obrigou a execução da programação orçamentária. As emendas ao orçamento deixaram de ter um caráter meramente autorizativo e passou a ser impositiva.

Essas mudanças tiveram impactos profundos na dinâmica política do país. Considerando as emendas como um importante instrumento distributivo de recursos e dados os incentivos das regras eleitorais, combinados com a intenção dos deputados em prosseguir com seus mandatos, seria o caminho mais curto a seguir para garantir proximidade com seus eleitores. Dado a implementação

de um novo modelo orçamentário, em que os deputados dispõem de total liberdade com parte de suas emendas já garantidas, eles conseguem ter maior liberdade em transferir recursos sem negociação e aval do Poder Executivo. Possibilitando ainda mais o uso estratégico dos valores para localidades geográficas em que terá maiores chances de se reeleger.

O impacto das emendas sobre os eleitores segundo Sanfelice (2010), produz efeitos positivos principalmente em longo prazo e não de imediato após a execução. Isso demonstra que ser detentor de um cargo legislativo no Brasil, dentre eles o de deputado federal, aumenta a chance do parlamentar ser reeleito e eleito em outros cargos, pois, este já dispõe e usa os recursos para enviar projetos a cidades em que seu trabalho vá revelar retorno eleitoral.

O uso dos recursos, atribuídos aos parlamentares recompensas por parte de seus eleitores, para manter e evitar perdas significativas de votos diante da competitividade eleitoral. As emendas individuais são elementos centrais para os deputados federais no Brasil, que ao longo dos anos já tem em mãos uma considerável parcela do orçamento para garantir um bom desempenho nas urnas. As emendas por si só, não garantem o sucesso eleitoral, porém, combinadas com a estratégia de campanha, financiamento e dentre outros recursos podem juntos explicar o desempenho e sucesso dos candidatos na reeleição (Santos, Silva, Santos e Souza, 2023)

A implementação do orçamento impositivo através da PEC nº 358 de 2013 e da EC nº 86 de 2015 marcou um ponto crucial na dinâmica política brasileira, especialmente no que tange à relação entre o Executivo e o Legislativo. A partir dessas mudanças, os parlamentares obtiveram maior autonomia na destinação de recursos públicos, particularmente através das emendas individuais. Essa autonomia não apenas reduziu a dependência dos deputados em relação ao Executivo para liberação de verbas, mas também fortaleceu o papel do Legislativo como um protagonista na distribuição de recursos. Ao direcionar uma parcela significativa das emendas para ações e serviços, os parlamentares não apenas atenderam demandas locais urgentes, mas também buscaram assegurar benefícios eleitorais a longo prazo.

Além do aspecto distributivo, as emendas individuais assumiram um papel estratégico na estruturação das campanhas eleitorais dos deputados federais. Estudos demonstram que a destinação de recursos para projetos específicos em suas bases eleitorais aumenta substancialmente as chances de reeleição (Santos, Silva, Santos e Souza, 2023). Isso evidencia a importância das emendas não apenas como ferramentas de política pública, mas também como instrumentos de capital político que fortalecem o vínculo entre representantes e eleitores. A capacidade dos parlamentares de canalizar recursos diretamente para suas regiões eleitorais não apenas fortalece sua posição política local, mas também reforça a legitimidade do sistema democrático ao aumentar a representatividade das demandas regionais no processo legislativo.

FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA: MAIS VERBAS PÚBLICAS NAS CAMPANHAS

O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), também conhecido como Fundo de Campanha Eleitoral ou "Fundão", é um fundo público utilizado por candidatos políticos para financiar suas campanhas durante períodos eleitorais. Instituído pela Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017, como parte de uma minirreforma eleitoral, o FEFC passou de R\$ 1,7 bilhões em 2017 para R\$ 4,9 bilhões em 2024, atraindo atenção da mídia, academia e sociedade.

A maioria dos países possui leis e regulamentos que limitam a quantidade de dinheiro doado por uma única fonte, visando evitar influências indevidas e garantir maior equidade entre os candidatos. No entanto, o financiamento de campanhas é uma questão controversa, uma vez que grandes doadores, empresas e grupos de interesse podem exercer poder significativo sobre os candidatos eleitos, levantando preocupações sobre equidade democrática e justiça eleitoral. Por isso, muitos países debatem continuamente como reformar o sistema de financiamento de campanhas para torná-lo mais justo e transparente, reduzindo a dependência de grandes doadores e fortalecendo a representação democrática.

No Brasil, o financiamento de campanhas eleitorais é regulado principalmente pela Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) e pela Lei nº 13.487/2017, que estabelecem o FEFC. Esse fundo provê recursos públicos

para campanhas eleitorais, com valores definidos pelo Congresso Nacional a cada eleição, seguindo parâmetros legais. Candidatos e partidos são obrigados a prestar contas detalhadas de todas as receitas e despesas de campanha, assegurando transparência. A legislação também impõe limites para os gastos de campanha e define mecanismos de fiscalização para evitar o uso indevido dos recursos (Zelinski, Luiz; Eduardo, Cecília, 2018).

O FEFC, criado para se implementados a partir das eleições de 2018, é composto por recursos públicos do orçamento geral da União. Seu objetivo é fortalecer a igualdade de oportunidades entre os candidatos e promover maior transparência no financiamento das campanhas. Sua distribuição é realizada com base em critérios estabelecidos pela legislação eleitoral. Inicialmente, 2% do total do fundo são distribuídos igualmente entre todos os partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Em seguida, 35% dos recursos são repartidos proporcionalmente entre os partidos que elegeram ao menos um representante na Câmara dos Deputados, considerando a votação obtida na última eleição geral para a Câmara. Além disso, 48% são distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, e 15% são destinados aos partidos com representação no Senado Federal, também proporcionalmente ao número de senadores. Essa estrutura visa balancear a distribuição de recursos entre partidos grandes e pequenos, promovendo uma competição eleitoral mais justa e equitativa.

O FEFC pretende assegurar a equidade entre os candidatos e promover a transparência no processo eleitoral. Apesar disso, o fundo especial de financiamento de campanha gera discussões e opiniões diversas devido aos seus impactos e características. Podemos mencionar aspectos tanto positivos como negativos dessa desse dispositivo.

Dentre os positivos, destaca-se a busca pela equidade na competição eleitoral, uma vez que o fundo distribui recursos de forma a permitir que candidatos com menos acesso a recursos privados possam competir de maneira mais efetiva, o que pode possibilitar uma competição mais equilibrada.

No tocante aos pontos negativos, destaca-se o alto custo para o erário público, pois alguns críticos argumentam que o uso de recursos públicos para financiar campanhas políticas pode representar um custo significativo para o Estado, especialmente em um contexto de necessidades diversas de investimento público.

Ainda tem-se o risco de uso indevido dos recursos mesmo com regulamentações e controles, pois há a possibilidade de que parte dos recursos do FEFC sejam utilizados de maneira indevida ou não transparente, comprometendo a integridade do processo eleitoral. Podemos ter também desigualdade na distribuição, pois apesar de buscar promover a igualdade de oportunidades, o fundo pode não ser distribuído de maneira equitativa entre os partidos e candidatos, dependendo dos critérios estabelecidos para sua distribuição e com isso afetar significativamente a competitividade entre os candidatos em uma eleição.

O debate sobre o fundo eleitoral de campanha envolve considerações complexas sobre democracia, financiamento político, igualdade de oportunidades e transparência, incluindo a redução da influência de interesses privados e a promoção da igualdade, mas também custos financeiros, potenciais abusos e desafios na distribuição equitativa dos recursos. O equilíbrio entre esses aspectos é crucial para a formulação de políticas que busquem fortalecer o sistema democrático e a representatividade eleitoral.

Os candidatos que têm acesso a uma parte significativa do fundo eleitoral podem ter uma vantagem financeira sobre aqueles que dependem principalmente de doações individuais limitadas ou recursos próprios. Isso pode permitir que eles realizem mais eventos de campanha, produzam mais materiais de propaganda e alcancem um eleitorado maior.

Na teoria, o fundo eleitoral busca promover uma maior igualdade de oportunidades entre os candidatos, fornecendo recursos públicos para as campanhas eleitorais e aqueles candidatos menos conhecidos ou com menos recursos financeiros próprios possam competir de maneira mais equitativa com candidatos estabelecidos ou com elevado poder aquisitivo.

O FEFC é distribuído entre os partidos políticos de acordo com critérios estabelecidos em lei. A distribuição considera a representação partidária na Câmara dos Deputados, o que significa que partidos maiores e com mais parlamentares tendem a receber uma fatia maior dos recursos.

Os partidos políticos são responsáveis por distribuir os recursos do fundo entre seus candidatos, conforme suas estratégias e critérios internos. Isso significa que nem todos os candidatos de um partido receberão o mesmo volume de recursos do FEFC. Existem limites legais para o uso dos recursos do fundo, e os partidos devem seguir as normas estabelecidas pela legislação eleitoral brasileira. Isso inclui a obrigatoriedade de prestação de contas detalhada de todas as despesas realizadas durante a campanha.

Portanto, enquanto o FEFC visa fornecer recursos públicos para financiar campanhas eleitorais e promover uma maior igualdade de oportunidades entre os candidatos, seu acesso está vinculado à participação partidária e à distribuição interna de recursos pelos partidos políticos, podendo afetar a competitividade entre os candidatos, dependendo de como os recursos são distribuídos e utilizados ao longo da campanha eleitoral.

METODOLOGIA

Tratar-se de um trabalho descritivo e inferencial cuja unidade de análise são candidaturas a deputados federais no Brasil para eleições de 2014, 2018 e 2022. Os dados foram coletados no repositório do Tribunal Superior Eleitoral, a partir dos bancos 1) votação nominal por município e zona, 2) prestação de contas, especificamente, o arquivo receita do candidato, e 3) candidatos. Os dados referentes as emendas parlamentares foram coletadas junto ao Siga Brasil (2014) e no portal da transparência da Controladoria Geral da União (2018 e 2022).

O estudo foi elaborado com o intuito de identificar diferenças entre candidatos desafiantes e incumbentes, referente a financiamento de campanha e desempenho eleitoral. Para tanto foram construídas as seguintes variáveis, que permitiram a produção de estatísticas descritivas e inferenciais:

Candidato à Reeleição = candidatos a deputados que se recandidataram ao cargo na eleição estudada (variável dummy – 0 = Não – 1 = Sim). Expressa os interesses dos incumbentes se serem reconduzidos ao cargo.

Proporção de receita partidária do desafiante em relação ao incumbente (PVDI) = valor, em Real, disponibilizado para o desafiante dividido pelo valor disponibilizado para incumbente na unidade geográfica de interesse multiplicado por 100 (variável contínua). Expressa em percentagem o quanto o desafiante dispõe em relação ao que foi disponibilizado para o incumbente.

Razão de votos (RV) = valor em Real disponibilizado para o incumbente dividido pelo valor disponibilizado para o desafiante (variável contínua). Expressa quantos vezes foi disponibilizado mais recursos para incumbente em relação ao desafiante.

Distância do quociente eleitoral (DQE) = votação nominal de cada candidato dividido pelo quociente eleitoral multiplicado por 100 (variável contínua). Expressa em percentagem o peso eleitoral do candidato no distrito em que concorreu.

Recursos de emendas, fundo partidário e doações empresariais disponíveis (EPE) = Soma de todos os valores em Real referente ao candidato especificamente em relação a emendas empenhadas, fundo partidário e doações empresariais (Variável discreta).

Recursos disponíveis em relação ao quociente eleitoral (RQE) = Valor do EPE (soma de emendas empenhadas, fundo partidário e doações empresariais) dividido pelo quociente eleitoral do distrito em que o candidato concorreu (variável discreta). Expressa quando cada candidato dispunha no ano da eleição em relação a cada voto do quociente eleitoral. Medida que visa comparar a disponibilidade de recursos para desafiantes e incumbentes em relação a cada voto para atingir o quociente eleitoral. A título de exemplo, para o quociente eleitoral de 50 mil votos e um valor disponível de emendas, fundo partidário e doações empresarias de 600 mil reais, o candidato teria a sua disposição para cada voto R\$12,00. Caso o valor disponível fosse de apenas 250 mil, o valor para cada voto seria de R\$ 4,40.

DADOS E ANÁLISES

O número de candidatos a cargos eletivos no Brasil tem demonstrado um crescimento significativo, refletindo o interesse crescente de parte da população em participar de forma mais efetiva do processo decisório. Esse aumento de interesse pode ser atribuído a políticas de incentivo à participação promovidas por órgãos eleitorais, estratégias de recrutamento pelos partidos políticos, incentivos midiáticos e a ampliação do acesso às redes sociais.

Apenas focando no cargo de deputado federal, objeto deste estudo, observa-se que entre as eleições de 2014 e 2022, o número de candidatos aumentou em 56,75%, o que teve um impacto direto no nível de competitividade eleitoral. A relação candidato-vaga ampliou-se substancialmente, passando de 12,04 para 18,87 (Tabela 1), intensificando assim a disputa no pleito eleitoral.

Se por um lado, há um aumento no número de novos candidatos (desafiantes), o que intensifica a competição eleitoral. Por outro lado, houve um crescimento de 76,37% no número de deputados federais buscando a reeleição de 2014 a 2022. Em 2022, pelo menos oito em cada dez deputados federais se recandidataram, evidenciando uma pressão tanto interna quanto externa sobre o parlamento, aumentando assim o nível de competição eleitoral.

TABELA 1 - NÚMERO DE CANDIDATOS A DEPUTADO FEDERAL, VAGAS E A CANDIDATOS À REELEIÇÃO

Ano da eleição	Número de candidatos	Vagas	Candidato/vagas	Candidatos à reeleição	%
2014	6.177	513	12,04	254	49,51
2018	7.630	513	14,87	402	78,21
2022	9.683	513	18,87	448	86,99

Fonte: TSE

Nos pleitos eleitorais recentes, poder-se-ia esperar um aumento no número de eleitos provenientes do meio externo ao parlamento, dado o crescimento de novos candidatos. No entanto, observa-se um cenário inverso. Apesar do aumento no número de candidatos, houve uma redução tanto proporcional quanto absoluta no número de eleitos desse grupo, diminuindo de 5,68% em 2014 para 3,75% em 2018, e alcançando 2,48% em 2022. Em contraste, os candidatos à reeleição apresentam percentuais significativamente superior, com mais de 60% sendo eleitos. Em termos absolutos, o número de

eleitos entre os candidatos à reeleição tem aumentado continuamente: 177 (2014), 242 (2018) e 284 (2022).

TABELA 2 - NÚMERO DE CANDIDATOS A DEPUTADO FEDERAL POR SITUAÇÃO (ELEITO/NÃO ELEITO)

Ano da eleição	Candidato à reeleição	Não eleito		Eleito		Total
		N	%	N	%	
2014	Não	5.584	94,32	336	5,68	5.920
	Sim	77	30,31	177	69,69	254
Totais		5.661		513		6.174
2018	Não	6.957	96,25	271	3,75	7.228
	Sim	160	39,80	242	60,20	402
Totais		7.117		513		7.630
2022	Não	9.004	97,52	229	2,48	9.233
	Sim	164	36,61	284	63,39	448
Totais		9.168		513		9.681

Fonte: TSE

Certamente, há vários fatores que conferem aos incumbentes uma vantagem significativa sobre os desafiantes ao cargo, incluindo uma carreira política consolidada, experiência, apoio partidário, exposição midiática, reconhecimento público de seu trabalho, histórico de realizações legislativas, privilégios da estrutura do cargo, além do acesso a emendas parlamentares e substanciais financiamentos de campanha partidários. Este trabalho foca especificamente nos últimos dois pontos, considerando que os dados indicam que mudanças institucionais relevantes ocorridas entre 2015 e 2017, apesar de ampliar a competição eleitoral, de certa forma beneficiaram os incumbentes. Esse cenário reverberou tanto na arena eleitoral quanto na legislativa, influenciando o um novo desenho da relação entre o executivo e o legislativo no Brasil.

Essas mudanças institucionais são de três naturezas. A primeira refere-se ao fim do financiamento empresarial ocorrido em 2015. Sob o argumento de que um volume expressivo do financiamento de campanha advinha de empresas, e que essas poderiam estabelecer relações não republicanas entre com políticos financiados e eleitos, bem como escândalos de corrupção expostas pela operação Lava jato, em 2015 o STF proibiu tal tipo de

financiamento.¹ A decisão, inclusive, baseou-se na premissa de que o financiamento empresarial desequilibrava o jogo entre os concorrentes.

No mesmo ano foi aprovada as emendas impositivas, sendo essa uma transformação que garantia que a União, necessariamente, empenhasse e executasse as proposições ao orçamento federal emanadas dos parlamentares.

E por último, em 2017, foi criado o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), que passou a disponibilizar volumes consideráveis de recursos para serem utilizados pelos partidos políticos no pleito eleitoral.

Analisando inicialmente os volumes de recursos referentes às emendas parlamentares empenhadas, que têm um impacto direto na arena eleitoral, visto que em sua maioria são destinadas a ações nos redutos eleitorais dos deputados federais, observa-se um aumento significativo atribuído ao instituto das emendas impositivas. Os parlamentares passaram a dispor de mais recursos, em média mais do que dobrou a disponibilidade, conforme pode ser observado abaixo. Agora com a certeza de que de fato suas proposições se transformarão em ações reais, e com grande potencial eleitoral.² Sob este aspecto, esse cenário representa uma grande vantagem para os incumbentes.

TABELA 3 – VALORES DE EMENDAS EMPENHADAS POR DEPUTADOS FEDERAIS

Ano da eleição	N	Mínimo	Máximo	Soma	Média
Valores nominais					
2014	372	R\$ 910.706,98	R\$ 14.772.271,00	R\$ 2.612.520.082,74	R\$ 7.022.903,45
2018	295	R\$ 10.482.890,55	R\$ 14.772.271,00	R\$ 4.209.575.217,86	R\$ 14.269.746,50
2022	324	R\$ 13.113.554,00	R\$ 18.407.431,47	R\$ 5.857.252.332,62	R\$ 18.077.939,30
Valores constantes – IPCA - 2023					
2014	372	R\$ 1.519.625,20	R\$ 24.649.327,61	R\$ 4.359.306.937,15	R\$ 11.718.567,04
2018	295	R\$ 13.921.779,78	R\$ 19.618.281,23	R\$ 5.590.516.896,33	R\$ 18.950.904,73
2022	324	R\$ 13.719.380,68	R\$ 19.257.826,93	R\$ 6.127.848.676,10	R\$ 18.913.113,20

Fonte: Siga Brasi (eleição de 2014) e portal da transparência da Controladoria Geral da União (eleição de 2018 e 2022).

Já em relação ao financiamento eleitoral, na tabela 4, é possível visualizar o volume de recursos disponibilizados para os candidatos a deputados federais

¹ Na eleição de 2014 o financiamento empresarial respondeu, em média, por 29,88% das fontes de receitas dos candidatos a deputado federal.

² Os recursos financeiros analisados nesse trabalho figuram como valores nominais, o que efetivamente valeria à época da respectiva eleição, e em valores correntes, esses corrigidos para o ano de 2023.

em três eleições. A imediatamente anterior as alterações institucionais, e as duas eleições subsequentes. Verifica-se que houve um crescimento substantivo de valores de origem pública de eleição para eleição. Em 2014 a receita de origem partidária respondia por 37,05%, passando para 74,45% em 2018, e atingindo 87,83% em 2022.³

Tabela 4 - VALORES RECEBIDOS POR CANDIDATOS A DEPUTADOS FEDERAIS POR TIPO DE RECEITA

Ano da eleição	Receita de todas origens	Receita partidária	Receita empresarial	Receita do fundo especial	Receita do Fundo partidário
Valores nominais					
2014	R\$ 1.170.187.726,60	R\$ 433.554.870,04	R\$ 350.161.097,14		
2018	R\$ 1.330.216.649,49	R\$ 1.003.730.529,69		R\$ 830.486.244,24	R\$ 186.729.120,09
2022	R\$ 3.240.043.563,08	R\$ 2.846.012.371,05		R\$ 2.607.307.519,14	R\$ 209.087.922,17
Valores constantes – IPCA - 2023					
2014	R\$ 1.952.600.611,28	R\$ 723.439.037,10	R\$ 584.286.330,54		
2018	R\$ 1.766.591.454,43	R\$ 1.333.002.215,76		R\$ 1.102.925.533,27	R\$ 247.985.277,55
2022	R\$ 3.389.728.825,11	R\$ 2.977.494.041,01		R\$ 2.727.761.216,77	R\$ 218.747.468,72

Fonte: TSE.

Quando os valores acima são desagregados por incumbentes e desafiantes, verifica-se que os valores mais expressivos da receita partidária em todas as eleições são alocados para os desafiantes (Tabela 5). Esse quadro se explica pela quantidade de candidatos presente nesse grupo.

³ A partir de 2018 os candidatos passaram a registrar suas receitas a partir de três grandes grupos: receita de fundo especial, de fundo partidário e outras receitas. Esses grupos são desagregados em nove subtipos diferentes de receitas, sendo elas: recursos de partido político; recursos de outros candidatos; rendimentos de aplicações financeiras; recursos próprios; recursos de pessoas físicas; doações pela internet; comercialização de bens; recursos de financiamento coletivo; recursos de origens não identificadas. Quando analisado os grupos fundos especiais e fundo partidário, observa-se que em ambos os casos figuram os subtipos recursos de partido político, recursos de outros candidatos e recursos de outros candidatos. Não fica claro se esses dois últimos possuíam origem partidária. Por isso, optou-se nesse trabalho utilizar apenas os casos que figuraram no subtipo recursos de partido político, e essa estratégia permite a comparação com os dados de 2014, quando não existia o fundo especial.

Destaque-se ainda que há um número razoável de casos em que não constam informações de doação do candidato. Nesses casos no campo correspondente figura a expressão #NULO, que segundo o TSE significa que a informação está em branco. No entanto, quando observado a variável valor da receita, nesses casos aparecer o valor 0 (zero). Nessa pesquisa esses não figuraram nos cálculos e foram tratados como dados ausentes.

Há discrepância entre o número de casos do banco de dados de candidatos em quando comparado ao banco de dados prestação de contas. Nesse último há uma quantidade menor. Essa diferença pode ser atribuída a candidatos que não prestaram contas. Portanto, nesse trabalho quando valores de receitas de campanha tiverem sendo discutida, estas se referem apenas aos candidatos que registraram suas prestações de contas, o mesmo raciocínio serve para dados das emendas parlamentares.

TABELA 5 - VALORES TOTAIS RECEBIDOS POR CANDIDATOS A DEPUTADOS FEDERAIS INCUMBENTES E DESAFIANTES POR TIPO DE RECEITA

Ano da eleição	Reeleição	Receita de todas origens	Receita partidária	Receita empresarial	Receita do fundo especial	Receita do Fundo partidário
Valores nominais						
2014	Não	R\$ 794.067.758,69	R\$ 268.247.305,04	R\$ 225.279.636,65		
	Sim	R\$ 376.119.967,91	R\$ 165.307.565,00	R\$ 124.881.460,49		
2018	Não	R\$ 757.206.281,08	R\$ 523.962.778,31		R\$ 407.105.104,57	R\$ 121.216.706,65
	Sim	R\$ 573.010.368,41	R\$ 479.767.751,38		R\$ 423.381.139,67	R\$ 65.512.413,44
2022	Não	R\$ 2.298.299.532,04	R\$ 2.009.175.166,66		R\$ 1.838.764.287,36	R\$ 160.356.160,20
	Sim	R\$ 938.679.753,13	R\$ 836.595.962,86		R\$ 768.543.231,78	R\$ 48.731.761,97
Valores constantes – IPCA - 2023						
2014	Não	R\$ 1.324.998.776,25	R\$ 447.603.290,48	R\$ 375.906.449,77		
	Sim	R\$ 627.601.835,03	R\$ 275.835.746,62	R\$ 208.379.880,77		
2018	Não	R\$ 1.005.606.309,85	R\$ 695.847.725,32		R\$ 540.655.157,23	R\$ 160.981.657,06
	Sim	R\$ 760.985.144,57	R\$ 637.154.490,44		R\$ 562.270.376,04	R\$ 87.003.620,50
2022	Não	R\$ 2.404.477.612,64	R\$ 2.101.996.190,71		R\$ 1.923.712.429,89	R\$ 167.764.369,73
	Sim	R\$ 982.045.370,42	R\$ 875.245.463,28		R\$ 804.048.786,88	R\$ 50.983.098,99

Fonte: TSE.

Já em relação a valores médios recebidos por incumbentes e desafiantes, a relação é bem diferente (Tabela 6). Destacando apenas a eleição de 2014, um desafiante em média recebia 126 mil reais de receita partidária, enquanto que um incumbente 765 mil reais. Ou seja, seis vezes mais. Essa distribuição desproporcional intrapartidária se explica, em grande medida, porque os ocupantes de cargos possuem capacidade de pressão junto aos dirigentes partidários, e em alguns casos por ser candidaturas com maior grau de viabilidade.

No entanto, esse quadro coloca os incumbentes em uma situação significativamente mais vantajosa. Verifica-se que essa distância nas eleições subsequentes tem se ampliado. Em 2018, em média, os incumbentes recebiam aproximadamente 12 vezes mais financiamento do que os desafiantes. Isso indica que, apesar das eleições se tornarem mais competitivas ao longo do tempo, com novos atores tentando ocupar espaço de poder na Câmara Federal, os deputados que buscam a reeleição desfrutam de uma larga vantagem que amplia consideravelmente suas chances de serem reconduzidos ao cargo, em detrimento dos desafiantes.

Essa situação pode ter sido agravada ainda mais com o fim do financiamento empresarial. Percebe-se que em média, em 2014 os desafiantes recebiam de doações de empresas em média um valor superior ao que recebiam de fonte partidária. Ou seja, era uma fonte alternativa que não dependia de crivo

partidário, e que poderia ampliar as chances de sucesso eleitoral dos desafiantes. Destaque-se ainda, que os incumbentes também recebiam de fontes privadas, e um valor médio superior, chegando a 3,5 vezes a mais do valor médio recebidos pelos desafiantes. Com a decisão do STF, tanto incumbentes quanto desafiantes passaram a não dispor mais dessa fonte de recurso, mas, o impacto foi maior para os desafiantes.

TABELA 6 - VALORES MEDIOS TOTAIS RECEBIDOS POR CANDIDATOS A DEPUTADOS FEDERAIS INCUMBENTES E DESAFIANTES POR TIPO DE RECEITA

Ano da eleição	Reeleição	Receita de todas origens	Receita partidária	Receita empresarial	Receita do fundo especial	Receita do Fundo partidário
Valores nominais						
2014	Não	R\$ 160.970,56	R\$ 126.352,95	R\$ 150.688,72		
	Sim	R\$ 1.486.640,19	R\$ 765.312,80	R\$ 550.138,59		
2018	Não	R\$ 115.798,48	R\$ 101.170,65		R\$ 93.501,40	R\$ 53.446,52
	Sim	R\$ 1.428.953,54	R\$ 1.205.446,61		R\$ 1.080.053,93	R\$ 279.967,58
2022	Não	R\$ 265.668,65	R\$ 246.736,48		R\$ 239.048,92	R\$ 92.637,87
	Sim	R\$ 2.095.267,31	R\$ 1.892.751,05		R\$ 1.787.309,84	R\$ 331.508,58
Valores constantes – IPCA - 2023						
2014	Não	R\$ 268.598,98	R\$ 210.835,28	R\$ 251.442,44		
	Sim	R\$ 2.480.639,66	R\$ 1.277.017,35	R\$ 917.973,04		
2018	Não	R\$ 153.856,53	R\$ 134.359,48		R\$ 124.174,36	R\$ 70.979,57
	Sim	R\$ 1.897.718,57	R\$ 1.600.890,68		R\$ 1.434.363,20	R\$ 371.810,34
2022	Não	R\$ 277.942,16	R\$ 258.135,35		R\$ 250.092,62	R\$ 96.917,60
	Sim	R\$ 2.192.065,56	R\$ 1.980.193,36		R\$ 1.869.880,90	R\$ 346.823,80

Fonte: TSE.

Na tabela 7 é possível verificar que de 2014 para 2018, um desafiante recebia 16,51% do valor destinado para um incumbente. Em 2018 esse valor foi reduzido para 8,39%, ou seja, uma queda entre as duas eleições de praticante 50%. De cada 10 reais que um deputado federal dispõe para viabilizar sua reeleição, seu concorrente sem cargo, possui menos de um real.

Padrão semelhante pode ser observado quando comparamos a razão entre o valor médio recebido por incumbentes e pelo desafiante. Em 2014 essa razão foi de 6,06, em 2018 de 11,91 e em 2022 de 7,67. Ou seja, se em 2014 um candidato à reeleição possui seis vezes mais recursos do que seu

desafiante, em 2018 esse patamar subiu para 11,91, quase o dobro. No entanto, verifica-se também um recrudescimento desse patamar em 2022, quando essa relação ficou entre sete e oito vezes.

TABELA 7 – DIFERENÇA PERCENTUAL E RAZÃO ENTRE INCUMBENTE E DESAFIANTES REFERENTES A FONTES DE RECURSOS PARTIDÁRIO

Ano da eleição	Reeleição	Média	% da receita dos candidatos desafiantes em relação aos incumbentes	Razão de incumbente e desafiante
2014	Não	R\$ 126.352,95	16,51	6,06
	Sim	R\$ 765.312,80		
2018	Não	R\$ 101.170,65	8,39	11,91
	Sim	R\$ 1.205.446,61		
2022	Não	R\$ 246.736,48	13,04	7,67
	Sim	R\$ 1.892.751,05		

Fonte: TSE

O padrão de distribuição de recursos não é uniforme entre os partidos políticos. Analisando a razão para ano de 2018, em média essa atingiu 13,24. Ou seja, em média naquela eleição um candidato incumbente possui quase 14 vezes mais recursos do que um desafiante. Houveram partidos que esse número chegou a 46 vezes, a exemplo do PHS, e partidos com valores bem baixo a exemplo do PSD com 2,9 (Tabela 8). Verifica-se ainda que entre os cinco partidos que conseguiram maior número de cadeiras na Câmara Federal em 2018, há diferença em relação a concentração de recursos entre os incumbentes a depender do partido, como pode ser visto analisando o PT (6,9), PSL (7,10), PP (3,25), PSD (2,9) e MDB (13,30).

Além da razão que informa o quanto a concentração de recursos financeiro nos candidatos incumbentes, é também possível calcular sua evolução, que mede o incremento de uma eleição para outra na razão. O Republicanos em de 2014 para 2018 incrementou 9,22% o financiamento para candidatos incumbentes. Já de 2018 para 2022, esse incremento foi maior, de 16,66%. Já o PP, por exemplo, reduziu a razão de 2014 para 2018 em -2,97%. Na média, de 2014 para 2018 o incremento foi de 112,14%, e de 2018 para 2022, de 9,68%.

TABELA 8 - DIFERENÇA PERCENTUAL E RAZÃO ENTRE INCUMBENTE E DESAFIANTES REFERENTES A FONTES DE RECURSOS PARTIDÁRIO POR PARTIDO POLÍTICO

PARTIDO	2014	2018	2022	Evolução da razão (%)
---------	------	------	------	-----------------------

	%	Razão (A)	%	Razão (B)	%	Razão (C)	2014/2018 (B-A/A*100)	2018/2022 (C-B/B*100)
PRB/REPUBLICANOS	20,52	4,87	18,79	5,32	16,10	6,21	9,22	16,66
PP	29,84	3,35	30,75	3,25	21,39	4,68	-2,97	43,78
PDT	21,06	4,75	7,99	12,52	8,69	11,51	163,75	-8,08
PT	36,64	2,73	14,95	6,69	21,31	4,69	145,09	-29,84
PTB	25,15	3,98	17,02	5,87	8,98	11,14	47,76	89,62
PMBD/MDB	16,96	5,90	10,34	9,67	13,13	7,61	64,03	-21,26
PSTU								
PSL			14,08	7,10				
REDE			2,40	41,60	15,42	6,48		-84,41
PTN/PODEMOS			8,26	12,11	13,92	7,19		-40,64
PSC	25,81	3,87	9,54	10,48	6,77	14,77	170,49	40,97
PCB								
PR/PL	24,43	4,09	24,09	4,15	20,18	4,96	1,41	19,39
PPS/CIDADANIA	10,00	10,00	8,27	12,10	9,86	10,14	20,92	-16,19
PFL/DEM	28,43	3,52	19,77	5,06			43,85	
PSDC/DC			1714,13	0,06				
PRTB					29,29	3,41		
PCO								
NOVO					31,01	3,22		
PHS			2,02	49,61				
PMN								
PMB								
PTC/Agir					439,99	0,23		
PSB	16,14	6,20	16,08	6,22	11,44	8,74	0,36	40,66
PV	16,11	6,21	6,97	14,34	12,97	7,71	131,05	-46,21
União Brasil					31,72	3,15		
PSDB	14,34	6,97	17,09	5,85	20,23	4,94	-16,09	-15,51
PSOL	3,46	28,92	3,03	33,01	8,99	11,12	14,15	-66,32
PEN/PATRIOTA			12,03	8,31	5,99	16,69		100,83
PPL			3,01	33,27				
PSD	70,01	1,43	34,46	2,90	22,29	4,49	103,15	54,59
PC do B	66,30	1,51	11,02	9,08	15,72	6,36	501,81	-29,93
PT do B/Avante			2,90	34,51	8,51	11,74		-65,97
SOLIDARIEDADE	16,33	6,12	15,75	6,35	10,85	9,22	3,70	45,11
UP								
PROS	144,42	0,69	20,14	4,96	7,29	13,71	616,97	176,23
PRP								

Fonte: TSE

Espacialmente, observa-se padrões distintos, conforme ilustrado nas Tabelas 9 e 10. Em 2014, as regiões Sudeste e Sul apresentavam a maior disparidade entre incumbentes e desafiantes. Nessas regiões, comparadas a

outras, os desafiantes tinham menos recursos para suas campanhas eleitorais. O Nordeste, naquele ano, apresentava a menor disparidade, com uma razão de 2,49. No entanto, na eleição de 2018, o padrão mudou significativamente, com um aumento de 282,55% na disparidade.

TABELA 9 - DIFERENÇA PERCENTUAL E RAZÃO ENTRE INCUMBENTE E DESAFIANTES REFERENTES A FONTES DE RECURSOS PARTIDÁRIO POR REGIÃO DO BRASIL

REGIÃO DO BRASIL	2014		2018		2022		Evolução da razão (%)	
	%	Razão (A)	%	Razão (B)	%	Razão (C)	2014/2018 (B-A/A*100)	2018/2022 (C-B/B*100)
NORTE	23,01	4,35	9,35	10,70	17,44	5,73	146,22	-38,65
NORDESTE	40,16	2,49	10,50	9,53	13,58	7,37	282,55	-29,83
SUDESTE	9,53	10,49	7,04	14,20	12,22	8,18	35,34	16,22
SUL	12,63	7,92	7,18	13,93	9,16	10,92	75,87	52,09
CENTRO-OESTE	30,74	3,25	11,57	8,65	15,74	6,35	165,79	-45,08

Fonte: TSE

Já entre as Unidades Federativas, aquelas que apresentam maior razão entre incumbentes e desafiantes na eleição de 2018 são Rio de Janeiro (21,35), RS (16,06) e PR (15,42). Na outra ponta tem-se Alagoas (4,99), Paraíba (6,59) e Acre (6,67).

TABELA 10 - DIFERENÇA PERCENTUAL E RAZÃO ENTRE INCUMBENTE E DESAFIANTES REFERENTES A FONTES DE RECURSOS PARTIDÁRIO POR REGIÃO DO BRASIL

UF	2014		2018		2022		Evolução da razão (%)	
	%	Razão (A)	%	Razão (B)	%	Razão (C)	2014/2018 (B-A/A*100)	2018/2022 (C-B/B*100)
AC	24,39	4,10	14,99	6,67	18,42	5,43	62,71	-18,62
AL	132,04	0,76	20,04	4,99	16,07	6,22	558,75	24,77
AM	95,22	1,05	8,21	12,18	17,67	5,66	1059,70	-53,53
AP	8,07	12,40	10,84	9,22	23,79	4,20	-25,58	-54,44
BA	35,93	2,78	7,39	13,53	9,48	10,55	386,18	-22,04
CE	41,80	2,39	10,67	9,38	15,65	6,39	291,86	-31,83
DF	28,60	3,50	11,47	8,72	17,59	5,69	149,31	-34,76
ES	18,08	5,53	10,30	9,71	20,61	4,85	75,51	-50,02
GO	83,42	1,20	9,20	10,87	13,64	7,33	806,48	-32,53
MA	64,84	1,54	13,81	7,24	16,63	6,01	369,40	-16,92
MG	9,27	10,79	8,42	11,88	9,35	10,69	10,11	-10,02
MS	17,79	5,62	11,90	8,40	17,16	5,83	49,45	-30,62
MT	46,16	2,17	12,47	8,02	17,86	5,60	270,02	-30,15
PA	17,86	5,60	14,10	7,09	14,22	7,03	26,67	-0,79
PB	47,70	2,10	15,18	6,59	14,27	7,01	214,18	6,40
PE	27,08	3,69	8,84	11,32	12,37	8,08	206,45	-28,60
PI	75,62	1,32	10,95	9,13	14,45	6,92	590,78	-24,26

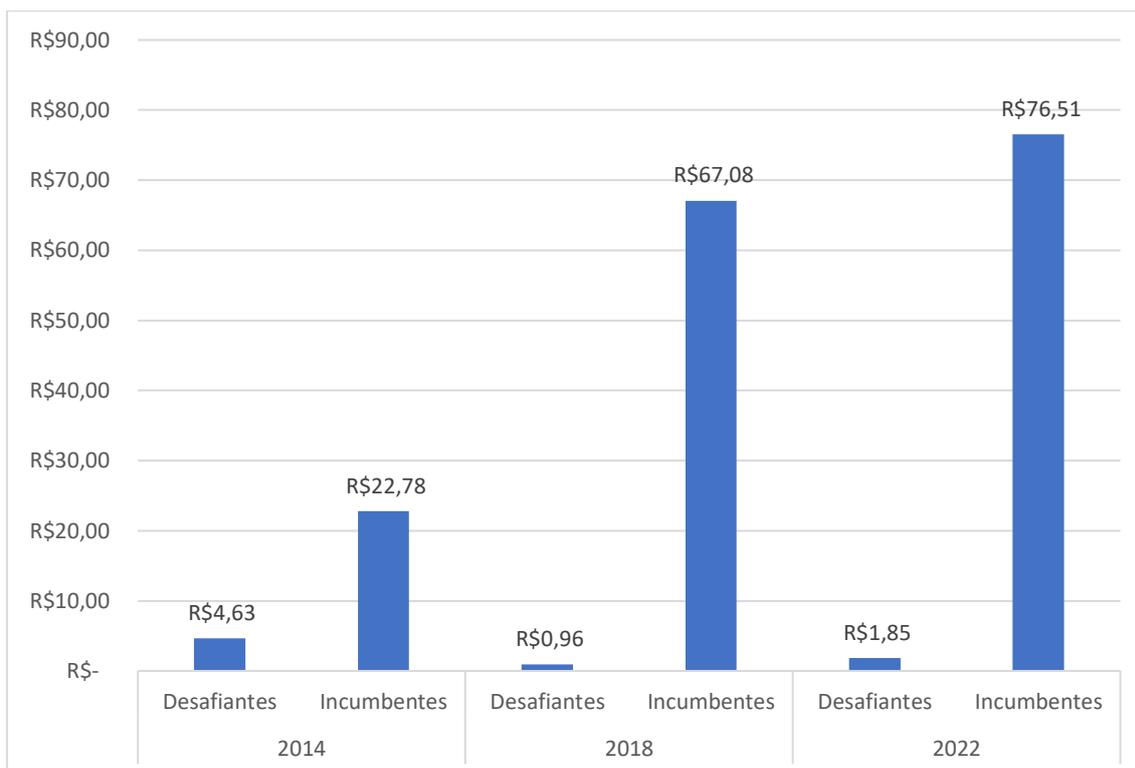
PR	12,77	7,83	6,48	15,42	8,04	12,44	96,87	-19,34
RJ	9,65	10,36	4,68	21,35	9,84	10,17	106,02	-52,37
RN	18,26	5,48	14,64	6,83	17,19	5,82	24,72	-14,84
RO	24,02	4,16	10,17	9,83	23,35	4,28	136,13	-56,42
RR*			3,91	25,60	15,45	6,47		-74,73
RS	7,03	14,23	6,23	16,06	8,48	11,79	12,91	-26,60
SC	23,30	4,29	10,01	9,99	13,18	7,58	132,85	-24,09
SE	69,44	1,44	8,29	12,07	19,54	5,12	738,10	-57,60
SP	9,46	10,57	7,58	13,19	15,36	6,51	24,87	-50,64
TO	18,56	5,39	6,78	14,75	15,13	6,61	173,70	-55,19

Fonte: TSE. * No repositório de dados do TSE não consta candidato a reeleição para essa unidade federativa em 2014.

Uma maneira alternativa para calcular a disparidade financeira entre desafiantes e incumbentes é examinar os recursos disponíveis e relacioná-los a votos. Para isso, somaram-se os recursos provenientes das seguintes fontes para cada candidato nas eleições de 2014, 2018 e 2022: receita partidária, receita de pessoa jurídica e valores de emendas empenhadas. Esse total foi dividido pelo quociente eleitoral de cada distrito, com o objetivo de criar uma medida que permitisse comparar os dois grupos de candidatos. A intenção é verificar quanto de disponibilidade financeira cada candidato dos distintos grupos de deputados possuía para atingir o quociente eleitoral.

Observa-se que o volume de recursos disponíveis para cada voto em 2014 foi de R\$ 4,63 para os desafiantes, enquanto para os incumbentes foi de R\$ 22,78 (Gráfico 1). Nas eleições subsequentes, essa disparidade aumentou drasticamente. Na eleição de 2018, os desafiantes perderam mais de três quartos do valor disponível em 2014, enquanto os incumbentes ampliaram sua disponibilidade de recursos. Essa tendência se intensificou ainda mais em 2022.

GRÁFICO 1 - RECURSOS DISPONÍVEIS (R\$) POR VOTO DO QUOCIENTE ELEITORAL

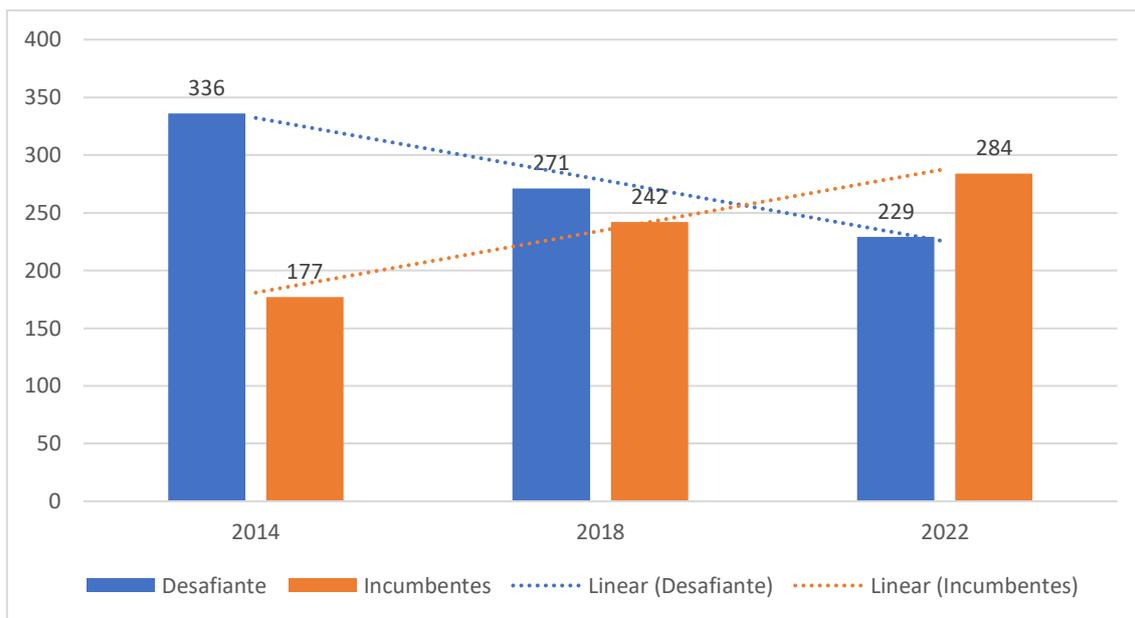


Fonte: TSE, Siga Brasi (eleição de 2014) e portal da transparência da Controladoria Geral da União (eleição de 2018 e 2022).

Destaque-se que a menor disponibilidade de recursos para os desafiantes na eleição de 2018 pode ser associada a dois fatores principais. O primeiro refere-se ao fim das doações empresariais, que representavam na época quase 30% dos gastos totais, conforme demonstrado na Tabela 5. O segundo fator relaciona-se à estratégia dos partidos políticos de lançar um número maior de candidatos, destinando uma parcela significativa dos recursos para os incumbentes. Embora em termos absolutos os desafiantes recebessem a maior parcela de valor, quando os recursos eram rateados entre todos os candidatos, a soma destinada aos desafiantes era significativamente menor.

Esse quadro permitiu uma importante mudança de padrão. Até 2014, a maioria dos candidatos eleitos eram desafiantes, mas a partir de 2018, iniciou-se uma inversão desse cenário, que se consolidou em 2022 (Gráfico 2). Além de haver um aumento no número de candidatos à reeleição, conforme discutido anteriormente, os incumbentes passaram a ser o grupo com a maior taxa de sucesso eleitoral, graças em grande medida aos benefícios advindos das alterações institucionais aqui discutidas.

GRÁFICO 2 - CANDIDATOS ELEITOS POR TIPO DE CANDIDATO (DESAFIANTES E INCUMBENTES)



Fonte: TSE

Essa mudança de padrão pode ser atribuída ao fato de os candidatos incumbentes disporem, além das vantagens inerentes ao cargo, de volumes de recursos financeiros substancialmente maiores. Abaixo, seguem quatro modelos de regressão que confirmam esse argumento, permitindo a comparação entre as eleições de 2014 e 2018. Na regressão linear multivariada (Tabela 11), a variável dependente é a distância dos votos obtidos pelo candidato em relação ao quociente eleitoral, uma medida que expressa o peso eleitoral relativo para cada candidato. Ou seja, quanto mais próximo do quociente eleitoral, mais forte é o candidato em termos de votação, e o contrário também é verdadeiro. Verifica-se uma relação de causalidade positiva e significativa entre as variáveis candidato à reeleição e recursos disponíveis em relação ao quociente eleitoral.

TABELA 11 - REGRESSÃO LINEAR MULTIVARIADA – DISTÂNCIA DO QUOCIENTE ELEITORAL

Có-variáveis	2014 (modelo 1)		2018 (modelo 2)	
	Coefficiente	Erro	Coefficiente	Erro
Candidato à Reeleição	26,604**	1,412	35,987**	0,951
Recursos disponíveis em relação ao quociente eleitoral (RQE)	0,775**	0,024	0,060**	0,008
Log10 do Eleitorado	-2,166**	0,732	-0,303	0,347
Constante	22,229**	5,076	5,689*	2,391
N	3.107		5.580	
R2	0,391		0,277	

Fonte: TSE, Siga Brasi (eleição de 2014) e portal da transparência da Controladoria Geral da União (eleição de 2018). *p < 0,05, **p < 0,01.

Na regressão logística, tendo como variável dependente a situação do candidato no turno (não eleito = 0, eleito = 1), observa-se igualmente que as covariáveis candidato à reeleição e recursos disponíveis em relação ao quociente eleitoral apresentam uma relação positiva e significativa na explicação da variável dependente. Nesses modelos, há uma diferença expressiva entre as eleições de 2014 e 2018 para os candidatos que concorreram à reeleição. O coeficiente Beta Exponencial mais que dobrou de uma eleição para outra. Em 2014, um incumbente tinha 11 vezes mais chances de ser eleito em comparação a um desafiante; esse número aumentou para 25,3 na eleição subsequente, representando um incremento superior a 120%, o que significa mais vantagens para os incumbentes.

TABELA 12 - REGRESSÃO LOGÍSTICA BINÁRIA – SITUAÇÃO DO CANDIDATO (ELEITO/NÃO ELEITO)

Co-variáveis	2014 (modelo 3)			2018 (modelo 4)		
	Coefficiente	Erro	Exp(B)	Coefficiente	Erro	Exp(B)
Candidato à Reeleição	2,427**	0,189	11,321	3,231**	0,168	25,305
Recursos disponíveis em relação ao quociente eleitoral (RQE)	0,121**	0,006	1,129	0,004*	0,002	1,004
Log10 do Eleitorado	-0,389**	0,142	0,678	-0,28*	0,116	0,756
Constante	-0,421	0,971	0,656	-1,109	0,794	0,33
N	3.107			5.580		
R2 Cox & Snell	0,361			0,136		
R2 Nagelkerk	0,611			0,307		

Fonte: TSE, Siga Brasi (eleição de 2014) e portal da transparência da Controladoria Geral da União (eleição de 2018). *p < 0,05, **p < 0,01.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo apresentado destaca mudanças institucionais significativas no financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e suas consequências na competitividade política.

A criação das emendas impositivas em 2015, através da Emenda Constitucional nº 86, permitiu que parlamentares direcionassem recursos diretamente para suas bases eleitorais, obrigando o Executivo a executar essas emendas. Este mecanismo aumentou consideravelmente o poder dos incumbentes, que puderam utilizar esses recursos para fortalecer suas posições políticas e eleitorais.

A decisão do Supremo Tribunal Federal em 2015 de proibir as doações empresariais para campanhas eleitorais visava reduzir a influência de interesses corporativos nas eleições. Em substituição, foi criado o FEFC em 2017, destinado exclusivamente ao financiamento de campanhas com recursos públicos. Embora essa mudança tenha buscado equidade no financiamento eleitoral, ela também centralizou o poder nas mãos dos partidos e incumbentes.

As mudanças no financiamento das campanhas resultaram em um ambiente de menor competitividade eleitoral. Os dados analisados das eleições de 2014 e 2018 mostram um aumento significativo nas chances de reeleição dos deputados federais incumbentes, que passaram a ter 25 vezes mais chances de sucesso em 2018, em comparação com 11 vezes em 2014. Este aumento pode ser atribuído ao maior acesso a recursos públicos tanto através do FEFC quanto das emendas impositivas, criando uma disparidade de recursos entre incumbentes e desafiantes.

Em suma, as mudanças institucionais no financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, embora voltadas para reduzir a influência de grandes doadores corporativos, resultaram em um fortalecimento significativo dos incumbentes, contribuindo para uma redução da competitividade eleitoral. Este cenário destaca a necessidade de um equilíbrio cuidadoso entre financiamento público e privado para promover uma verdadeira equidade democrática.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados, v. 31, 1988. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

BRASIL. Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113487.htm >. Acesso em: 29 de jun. de 2024.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução no 23.568/2018. Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), 2017. Disponível em: Acesso em: 29 jun. 2024.

CASAS, A.; ZOVATTO, D. O financiamento dos partidos políticos na América Latina. In: MANCUSO, A. C.; SPECK, B. W. (Orgs.). Dinheiro e eleições: campanhas políticas contemporâneas no Brasil. Campinas: Editora Unicamp, 2010. p. 157-175.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Processo Orçamentário e comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. Dados, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg. Presidentialism and democracy in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MANCUSO, A. C.; SPECK, B. W. (Orgs.). Dinheiro e eleições: campanhas políticas contemporâneas no Brasil. Campinas: Editora Unicamp, 2015.

MCCUBBINS, Matthew D.; NOLL, Roger G.; WEINGAST, Barry R. Structure And Process, Politics And Policy: Administrative Arrangements And The Political Control Of Agencies. Virginia Law Review, v. 75, p. 431, 1989.

MESQUITA, Lara. Emendas ao orçamento e conexão eleitoral da Câmara dos Deputados brasileira. 2008. 88f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. Dados, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma Teoria Da Preponderância Do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, jun. 2000.

PRZEWORSKI, A. *The Limits of Leviathan: Contract Theory and the Enforcement of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

RAILE, Eric; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*, Salt Lake City, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011.

SAMUELS, D. J. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SANTOS, M. S. *Financiamento de campanhas eleitorais e democracia no Brasil: uma análise do cenário pós-2015*. São Paulo: Editora Atlas, 2018.

SILVA, G. T.; CERVI, E. Financiamento eleitoral de deputados federais no Brasil (2010-2014): dinâmicas, estratégias e desigualdades. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 23, p. 121-150, 2017.

SODRÉ, Antônio; ALVES, Maria Fernanda. Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil: Estudos dos Relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 14, n. 3, art. 2, p. 414-433, mai./jun. 2010.

SPECK, Bruno Wilhelm. Leonardo Avritzer, Fatima Anastásia (orgs): *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006, p. 153-158.

ZELINSKI, Luiz; EDUARDO, Cecília. As novas regras do financiamento eleitoral de campanhas nas eleições de 2018 e seus efeitos nas candidaturas de homens e mulheres para o cargo de deputado estadual no estado do Paraná. *Revista do legislativo Paraense*. Disponível em: <http://revista.alep.pr.gov.br/index.php/escolalegislativo/article/view/89>. Acesso em 25 de jun. 2024.